

Др *Татјана* ЈОВАНИЋ, LL.M/Finance  
ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

## ЗНАЧАЈ ИНСТИТУЦИЈА ЗА РАЗВОЈ САРАДЊЕ ЈАВНОГ И ПРИВАТНОГ СЕКТОРА И ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ\*

### Резиме

*Циљ овог рада је да се укаже на чињеницу да је један од пресудних разлога слабог развоја сарадње јавног и приватног сектора, нарочито у облику јавно-приватних партнерстава, а тиме и локалног економског развоја, институционална конфузија у систему јавне управе и унутар система институција надлежних за локални економски развој и јачање конкурентности. Док стратешко планирање на локалном и регионалном нивоу постоји као задатак, приметно је и да постоје недовољно развијена регулаторна овлашћења општина и градова, док са друге стране у шуми локалних актера за подстицање економског развоја недостају они који пружају техничко-оперативну подршку одабиру и реализацији пројекта. Аутор у раду настоји да прикаже недостатке институционалне структуре за сарадњу јавног и приватног сектора у избору инструмента финансирања локалног економског развоја, преваходно јавно-приватног партнерства, као и да укаже на неке корисне примере из упоредне праксе у циљу побољшања постојећег институционалног оквира.*

**Кључне речи:** локални економски развој, конкурентност, институције, јавно-приватна партнерства.

### І Увод

Доношење прописа о правном оквиру јавно-приватних партнерстава и концесија, и облици трансакционе регулације као што је правни оквир јавних уговора, а посебно поступак јавних набавки јесте неопхо-

---

\* Овај рад је резултат ауторовог ангажовања на пројекту „Идентитетски преображај Србије” у оквиру области Правно-економска анализа преображаја српске привреде и јавних финансија у складу са правом Европске Уније, у току 2016. године.

дан почетак сваке озбиљније реформе јавног сектора привреде. Међутим, промене у регулаторном оквиру нису саме по себи довољне да се ојача институционални капацитет јавне управе који би подстакao развој сарадње јавног и приватног сектора. У многим земљама југоисточне Европе, односно западног Балкана донети су одговарајући прописи који мање-више јасно дефинишу процедуре, али се може уочити да основни недостатак лежи у административном капацитету већ у фази истраживања потенцијалних пројеката и управљања иницијативом. То намеће закључак да је неопходно развити механизме институционалне подршке пре свега локалном сектору и побољшати кадровску структуру надлежних тела, односно спровести професионализацију јавне управе.

Национални економски развој и конкурентност имају веома важну локалну димензију. У Србији као и многим земљама у окружењу, буџетска ограничења централне власти и локалних самоуправа са једне, а нужност улагања у комуналну инфраструктуру са друге стране, условљавају потребу за налажењем алтернативних решења финансирања инфраструктурних пројеката, који са своје стране имају позитиван утицај на локални економски развој и конкурентност на локалном нивоу. Истовремено, локални ниво је битан и због потребе да се национални приоритети развоја операционализују, те је због тога потребно да се ојачају институције чија би мисија била стварање јаче функционалне целине централног и локалног нивоа власти.

У смислу институционалне структуре, у раду ће највише пажње бити посвећено институционалном оквиру за планирање и уговарање јавно-приватних партнерстава и концесија. Навођење неких упоредних примера, нарочито новог хрватског институционалног оквира, емпиријски поткрепљује став да је обим и успешност реализације пројеката јавно-приватних партнерстава у директној сразмери са квалитетом институционалног окружења у смислу јасних надлежности компетентних институција и јачања везе централног са локалним нивоом власти. У том смислу рад није усмерен на истраживање целине, инвестиционог амбијента нити реформе локалне (само)управе, већ на анализу институција које би требало да подстичу употребу инструмената локалног економског развоја.

У теоријском смислу, рад тематски припада области студија реформе јавне управе, као константног напора да се уведу промене на различитим нивоима власти, која се у последњих четири деценије спроводи у највећем броју развијених и земаља у развоју. У оквиру ове области, за разлику од приступа новог јавног управљања (*New Public Management*) и „неовеберијанске државе”, основна хипотеза рада ослања се на теоријски приступ новог јавног управљања (*New Public Governance*), који је усмерен

на заједничке напоре државних институција и других заинтересованих страна како би се решили одређени друштвени проблеми и остварили друштвени пожељни циљеви.<sup>1</sup>

## II Изградња институција као фактор подстицања локалног економског развоја

### 1. Смисао локалног економског развоја

Дефиниција економског развоја у економској и политиколошкој литератури има много. Често се изједначава са економским растом, концептом који се лакше може измерити и изразити у економским агрегатима, док се економски развој више односи на побољшања квалитета економије, инфраструктуре, иновација, предузетништва и живота. Локални економски развој се у почетку мерио бројем страних улагача, уложеним капиталом и новим радним местима, али све више означава квалитет јавних услуга, и економски капацитет заједнице да побољша економску будућност и квалитет живота. Локални економски развој је концепт више отворен ка недржавним субјектима, јер поред локалне самоуправе укључује привредне асоцијације, предузетнике, невладине организације и све оне који желе да учествују у локалним политикама. У последње време инсистира се на одрживости економског развоја, што подразумева консензус о вредностима и принципима који се односе на економске, друштвене циљеве и заштиту човекове околине.<sup>2</sup>

Закон о улагањима<sup>3</sup> покушао је да у дефиницији улагања од посебног значаја за Републику Србију одвоји улагања од локалног значаја, што не утиче на дефиницију локалног развоја, али отвара питање објективности процене значаја. Наиме, у чл. 11 ст. 2 Закона, наводи се да је улагање од посебног значаја оно чије остварење би битно утицало на даљи развој привреде Републике Србије, унапређење конкурентности привреде и Републике Србије као инвестиционе локације и равномеран регионални развој у односу на предмет улагања и територијалну концентрацију одређених привред-

1 Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 1999; Lester Salamon, „The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”, *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 28, No. 5/2000, 1611–74; Stephen Osborne, *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, New York, 2010.

2 У једној студији идентификоване су чак седамдесет и две дефиниције одрживог развоја: Peter Rogers, Kazi F. Jalal, John A. Boyd, *An Introduction to Sustainable Development*, Earthscan, 2008, 23.

3 *Службени гласник РС*, бр. 89/2015.

них грана и делатности, и код којег постоји значајно улагање у основна средства или отварање већег броја нових радних места; као и оно које се реализује на територији једне или више јединица локалне самоуправе и подстиче реализацију заједничких развојних приоритета више јединица локалне самоуправе у функцији повећања нивоа њихове конкурентности.

Локални и регионални економски развој веома зависи од националне конкурентности, економских реформи и уопште макро и микро економског оквира, али исто тако добро локално стратешко планирање може позитивно да утиче на конкурентност једне земље.<sup>4</sup> Примера ради, индустријска политика, политика субвенција, методи приватизације, заштита животне средине, трговинска политика и либерализација капиталних токова, политика опорезивања и др., представљају трансакционе трошкове на локалном нивоу које локалне власти покшавају да поједноставе уколико имају простора. Зато је веома битно да не само локалне власти, већ и заједнице општина и органи задужени за економски развој на регионалном нивоу препознају значај институција у стратешком планирању и реализацији инструмената локалног економског развоја.

## 2. Значај институција као фактора локалног економског развоја

Питање односа политичких институција и органа јавне управе у области односа државе, институција и привреде већ неколико деценија заокупља пажњу политиколога и економиста.<sup>5</sup> Скромни ефекти процеса тран-

4 Robert D. Atkinson, „Swimming Upstream: Why Regional Economic Development Depends on National Economic Competitiveness”, *Oxford Handbook of Local Competitiveness* (eds. David B. Andretsch, Albert N. Link, Mary Lindenstein Walshok), Oxford University Press, 2015, 320; John P. Blair, „How local competition for economic activity affects national competitiveness”, *Competitiveness Review: An International Business Journal*, Vol. 14, No. 1/2/2004, 18–25.

5 Clemens C. J. Siermann, *Politics, Institutions and the Economic Performance of Nations*, Edward Elgar, 1998; Дарон Асемоглу и Џејмс Робинсон, *Зашто народи пропадају: порекло моћи, просперитета и сиромаштва*. Слио, Београд, 2014. У домаћој литератури до сада је објављено неколико студија о реформи институција, као и истраживања о утицају политичких институција на привредни развој и економску политику. Нпр. Борис Беговић, *Институционални аспекти привредног раста*, Службени гласник и Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2011; Мирослав Прокопијевић, „Пропуштена прилика: десет година економске транзиције у Србији”, *Развој демократских институција у Србији – десет година после* (ур. Душан Павловић), Фондација „Heinrich Voell”, Београд, 2010, 73–82; Душан Павловић, Душан Станојевић, „Политичке институције и економска политика: емпиријски налази”, *Годишњак Факултета политичких наука*, бр. 7/2012, 7–23; Александра Прашчевић, „Макроекономска кретања, политички фактори и значај институција”, *Економика*, бр. 3-4/2008, 41–59, Александра Прашчевић, „Институционалне и политичке детерминанте привредног развоја”, *Економске теме*, бр. 1/2013, 21–42.

зиције у Србији су великим делом резултат доминирајућег неолибералног концепта, који је створио неразвијене институције и наметнуо став да ће проблеми реструктурирања привреде бити успешно решени развојем слободног тржишта и његових механизма. Због тога је неопходно да се развију функционалне институције које ће подстицати привредне активности, инклузивне институције које омогућавају динамичнији економски раст и одрживост развоја, дакле институције које ће омогућити не само корективно већ и подстицајно деловање државе. О квалитету институција не може се судити само на основу ранга и вредности индикатора и подиндикатора индекса јавних институција у Глобалном извештају о конкурентности Светског економског форума<sup>6</sup> и сличним индексним базама, у којима се вреднује квалитет и поузданост тих институција као кључних фактора конкурентности националне економије. Изградња институција у ширем смислу подразумева стратегију која не полази само са макроекономског, већ и микроекономског нивоа, која би требало да буде више оријентисана на управљање, подстицање и усмеравање економске активности.<sup>7</sup> Не само политичке институције и органи државне управе, већ и органи локалне самоуправе, као и недржавни органи и невладин сектор, обликују економску политику Владе, регионалне политике, као и локални економски развој.

Институционална структура која обезбеђује подстицајне услове за предузетништво, иновације, акумулацију капитала и ефикасно коришћење производних фактора карактерише пре свега најразвијеније привреде и представља резултат дуготрајне друштвене и културне еволуције.<sup>8</sup> Стога хармонизација прописа, израда националних и локалних стратегија развоја и сличних инструмената сама по себи не значи много уколико се истовремено не стварају јаке институције које ће спроводити јавне политике и примењивати правне норме. Многи покушаји да се реформишу јавне политике, уведу иновативни механизми сарадње јавног и приватног сектора и економска регулација у земљама у развоју су у потпуности пропали или нису остварили суштину свог циља, због тога што нису створене или довољно оснажене институције које би пружале помоћ и старале се о спровођењу планова и програма и других јавних политика. Изградња институција представља свеобухватан концепт, који укључује

6 Доступно на адреси: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>, 15.5.2016.

7 Geoffrey Hodgson, „Institutions and the viability of macroeconomics: some perspectives on the transformation process in post-communist economies”, *Journal of Institutional Innovation, Development and Transition*, Vol. 2/1998, 5–18.

8 Властимир Лековић, *Институционална економија*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, 2010, 254.

различите циљеве као што је унапређење законодавног поступка, унапређење јавне управе и инфраструктуре за спровођење економски реформи, укључујући и оне које превазилазе захтеве економске регулације и настоје да подрже социјалне циљеве јавног сектора привреде.<sup>9</sup> Бројни облици техничке помоћи које стране финансијске институције или владе пружају земљама у развоју би због тога најпре требало да буду фокусиране на изградњу и јачање капацитета јавне управе,<sup>10</sup> као основног предуслова за имплементацију макроекономских и структурних реформи, у оквиру којих је и реформа јавног сектора привреде односно јачање улоге приватног сектора у јавном сектору привреде.

У смислу напред наведеног, рад се не бави питањем утицаја институција тржишта на развој, већ управо институција које се установљавају како би посредовале између органа јавне (централне, регионалне, локалне) власти и приватних и јавних субјеката који желе да остваре неки облик пословне сарадње, са највећим акцентом на област јавно-приватних партнерстава.

### **III Осврт на инструменте локалног економског развоја и облике сарадње јавног и приватног сектора**

Најчешће коришћена скраћеница за јавно-приватна партнерства је *PPP* (енг. *Public-Private Partnership*), али се могу користити термини приватно финансирани пројекти (*Privately-Financed Projects – PFP*) и иницијатива за приватно финансирање (*Private Finance Initiative – PFI*). Као што не постоји стандардизована скраћеница, тако не постоји ни јединствена дефиниција овог инструмента локалног економског развоја. Међутим, у низу инструмената за подстицање локалног економског развоја, као што су нпр. муниципалне обвезнице, слободне зоне, инкубатор бизнис центри, државна помоћ и слично, овде у виду имамо примарно уговорне облике сарадње јавног и приватног сектора које се реализују путем јавних уговора и често кроз процедуру јавних набавки. Постоје бројни уговори о поверавању обављања делатности од општег економског интереса, нарочито комуналних делатности, али се за потребе анализе институционалног оквира у раду примарно посматра јавно-приватно партнерство.

У последње две деценије, јавно-приватна партнерства су веома коришћен облик за обезбеђење инвестиција у инфраструктуру, како на нацио-

---

9 Cosmo Graham, „Strengthening Institutional Capacity in Poor Countries: Shoring Up Institutions, Reducing Global Poverty”, *Brookings Policy Brief Series*, April 2002, 97.

10 Estache, Antonio, Liam Wren-Lewis, „Towards a Theory of Regulation for Developing Countries”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 47, No. 3/2009, 729–70.

налном, тако и локалном нивоу.<sup>11</sup> Најлакше их је дефинисати као споразуме којима приватни сектор финансира инфраструктуру и у дужем временском периоду. Најуже схватање јавно-приватно партнерство своди на уворе којима се расподељују обавезе између јавног и приватног партнера, а шире значење овог појма у виду има читав пројекат, како његов организациони облик, тако и одабрани метод и однос јавног и приватног сектора.<sup>12</sup>

Велики инфраструктурни пројекти увек су привлачни међународним финансијским институцијама, банкарским конзорцијумима и великим улагачима. У земљама западног Балкана, због чињенице да су не само државе већ често и локалне самоуправе пробиле разумне лимите јавног дуга, комерцијалне банке и улагачи нису најбоља опција финансирања инфраструктурних пројеката. Отуда се може очекивати да ће јавно-приватна партнерства као јавни уговори имати све већи значај у овом делу Европе, као алтернатива кредиту и готово непостојећем тржишту капитала, тим пре што органи јавне власти, нарочито локалне самоуправе, немају више могућности ни да одржавају постојећу инфраструктуру. Управо због тога је битна локална димензија одабира и спровођења пројекта, те је неопходно обезбедити координацију и помоћ за спровођење овог инструмента локалног економског развоја.

#### **IV Институционални облици подршке развоју ЈПП и локалном економском развоју**

##### **1. Зашто регионалне развојне агенције нису најбоље решење за подстицање финансирања локалних инвестиција од стране приватног сектора**

У погледу развоја потпорне улоге за подстицање националне конкурентности и спровођење инструмената финансирања локалног економског развоја могу се издвојити две димензије. Једна има две могућности: децентрализација као административна деконцентрација или делега-

---

11 Постоји велики број студија које систематично описују свиху овог инструмента нпр. Derrick Brinkerhoff, Jenny Brinkerhoff, „Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness and Good Governance”, *Public Administration and Development*, Vol. 31/2011, 2–14; Graeme Hodge, Carsten Greve and Anthony Boardman (eds.), *International Handbook on Public – Private Partnerships*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010; World Bank, *Public-Private Partnerships Reference Guide*, Washington DC, 2012; Предраг Цветковић, *Право јавно-приватних партнерстава*, Ниш, 2015; Слађана Средојевић, *Јавно-приватно партнерство*, Архипелаг, Београд, 2011.

12 Hodge, Graeme, Carsten Greve, „Theorizing Public-Private Partnership Success”, *Paper for the Public Management Research Conference*, Syracuse University, 2-4 June 2011.

ција. Прва је најслабији облик преношења овлашћења да се доносе кључне одлуке, јер локалној самоуправи могу бити дата нека овлашћења, под надзором централних органа, док се друга често своди на поверавање неких надлежности полу-аутономним организацијама које директно не контролише централна власт, али јој је овај орган одговоран. У многим земљама централне и источне Европе регионалне агенције управо представљају овај облик. Друга димензија је деволуција, односно пренос овлашћења на органе локалне власти. Већина тела у чијем опису надлежности је промоција регионалног развоја у земљама региона може се сврстати у оквир делегираних надлежности, где постоји једна или неколико умрежених регионалних агенција полу-независног карактера.

У већем броју развијених земаља приметан је тренд деволуције и стварања заједничких партнерстава централног и локалног нивоа, у коме се често појављују професионалне асоцијације и невладина удружења. Међутим, иако националне и регионалне развојне агенције имају велики значај, у практичном остваривању пројеката јавно-приватног партнерства важни су организациони облици попут одељења за развој или локалних развојних агенција. Локалну или регионалну агенцију може створити општина, привредна комора или друга привредна асоцијација, невладина организација која окупља лидере заједнице, а по правилу увек уз активну улогу општине, града или регионалне власти. Агенција негде представља и део одељења за економски развој, као органа локалне власти. У сваком смислу, она би требало да буде оперативно независна, односно да прави процене независно од преференци власти, чиме се спречава сукоб интереса.<sup>13</sup>

Без обзира на организациони облик локалних тела задужених за економски развој, с обзиром на чињеницу да су инфраструктурни пројекти комплексни и да захтевају различита стручна знања и искуства, подстицај развоју сарадње јавног и приватног сектора може бити посебна организација која се оснива ради пружања техничке подршке органима локалне самоуправе. Један од најбољих примера из региона је хрватски Центар за праћење пословања енергетског сектора и инвестиција, у чијем саставу је и јединица за идентификацију, припрему и спровођење ЈПП. Ово тело основано је са циљем да сарађује са локалним органима и помаже им у састављању тендерске документације, као и да пружа подршку у изради нацрта програма улагања.<sup>14</sup>

13 Снежана Ђорђевић, *Приручник за модерно управљање локалним економским развојем*, СКГО, Београд, 2007, 71.

14 Доступно на адреси: <http://www.cei.hr>, 15.5.2016.



Локални ниво представља добар пример за интеракцију формалних и неформалних институција, које стварају специфичну институционалну ахритектуру.<sup>15</sup> Како регионалне развојне агенције нису довољно укључене у развој инструмената финансирања локалног развоја, може се закључити да у највећем броју земаља у окружењу постоји проблем недостатка средњег елемента сарадње (*missing middle*),<sup>16</sup> а одговор се може наћи у активнијој улози удружења општина и градова и јачању механизма сарадње у оквиру мреже развојних агенција.

Доношењем Закона о улагањима,<sup>17</sup> чијим је ступањем на снагу престао да важи Закон о страним улагањима<sup>18</sup> и неке одредбе Закона о регионалном развоју,<sup>19</sup> спајањем Агенције за страна улагања и промоцију извоза (основане у складу са Законом о спољнотрговинском пословању) и Националне агенције за регионални развој (основане у складу са Законом о регионалном развоју), настала је Развојна агенција Србије као нови орган управе, правно лице над којим надзор врши Министарство привреде. Према чл. 27 овог Закона, основана је за „обављање развојних, стручних и оперативних послова подстицања и реализације директних улагања, промоције и повећања извоза, развоја и унапређења конкурентности, угледа и привредног као и регионалног развоја”. Закон наводи чак двадесет и два посла агенције, међу којима је и обављање стручних и административно-оперативних послова у вези са пројектима привлачења директних инвестиција и улагања и праћења њихове реализације. Остаје отворено питање да ли се обављање стручних и административно-оперативних послова односи и на подршку облицима сарадње јавног и приватног сектора, а одговор би требало да буде позитиван, имајући у виду чињеницу да Закон о улагањима (чл. 3) назива улагањем и „права која је улагач стекао на основу уговора о јавно-приватном партнерству у складу са законом којим се уређује јавно-приватно партнерство”. Као логично поставља се питање да ли се овде мисли на асистенцију приватном субјекту (*ex-post?*), или на подршку органима јавне власти које улазе у пројекте сарадње са приватним улагачима.

15 Meric Gertler, „Rules of the game: the place of institutions in regional economic change”, *Regional Studies*, Vol. 44/2010, 1–15.

16 Keith Shaw, Paul Greenhalgh, „Revisiting the ‘missing middle’ in English sub-national governance”, *Local Economy*, Vol. 25/2010, 457–475.

17 *Службени гласник РС*, бр. 89/2015.

18 *Службени гласник РС*, бр. 3/2002, 5/2003 и *Службени гласник РС*, бр. 107/2014.

19 Реч је о одредбама којима се установљавају надлежности Националног савета за регионални развој и националне канцеларије за регионални развој (НАРР). Закон о регионалном развоју, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 30/2010, чл. 27–30.

Као неке од елемената мера подстицања конкурентности локалне самоуправе, Закон о улагањима (чл. 17) наводи да се за потребе подршке формира јединица за локални економски развој и подршку улагањима, као организациони део јединице локалне самоуправе или правно лице које пружа стручну помоћ и подршку улагачу у реализацији улагања и развој комуналне и локалне „економске инфраструктуре”. Послове ове јединице обавља „канцеларија за локални економски развој, или орган управе, или носилац јавних овлашћења, или правно лице основано од јединице локалне самоуправе, или физичко лице из редова запослених или именованих лица, или комора, асоцијација или удружење, које знањем и искуством може да пружи стручну помоћ улагачу, а које је актом јединице локалне самоуправе одређено да те послове обавља”.<sup>20</sup> Одговор на горе постављено питање, кога примарно опслужују агенција и јединице за подршку улагањима, можда се налази у чл. 22 Закона о улагањима, који налаже да јединице локалне самоуправе „могу, на захтев улагача, за одређена улагања од локалног значаја да образују пројектни тим којим руководи лице које одреде јединице локалне самоуправе, а који чине запослени у јединици локалне самоуправе, који испуњавају услове за подршку улагањима. Пројектни тим пружа стручну помоћ улагачу у циљу благовременог и ефикасног остварења улагања, и обезбеђивања улагачу, у што краћем року, добијање неопходних докумената, података и информација, које су потребне за ефикасно и благовремено остварење улагања.” Са друге стране, Развојна агенција може да образује и руководи пројектним тимовима за подршку улагањима од посебног значаја, а управо Развојна агенција доноси правила о начину рада пројектних тимова.

Иако је Национална агенција за регионални развој утопљена у Развојну агенцију Србије, нису престале да важе одредбе закона о регионалном развоју којима су основане и прописане надлежности регионалних развојних агенција као привредних друштава или удружења основаних за унапређење регионалног развоја (три регионалне развојне агенције за Војводину, једна за Београд, четири за регион Шумадије и Западне Србије, једна за Косово и три регионалне развојне агенције за регион Јужне и источне Србије). Поред учествовања у припреми и спровођењу регионалних развојних докумената и локалних развојних планова, праћења и реализације развојних пројеката, и низа других активности, ове агенције по правилу не пружају стручно-техничку помоћ у припреми финансирања инфраструктурних пројеката.

---

20 Чл. 20 ст. 1.

Због чињенице да Развојна агенција Србије и регионалне развојне агенције углавном немају развијене капацитете за пружање стручно-техничке подршке у реализацији пројеката и ЈПП, овде би било корисно указати на пример новог британског модела организације помоћи иницијативама приватног финансирања. *Partnership UK* било је заједничко тело Министарства финансија (HM) и приватних учесника које је постојало до 2011 године, а тело које сада представља главни орган подршке ЈПП (у смислу централне јединице за ЈПП) је *the Infrastructure UK – IUK*. *Local Partnerships* опслужују и помажу локалним органима власти, као орган чији су оснивачи Министарство финансија и Удружење локалних власти (*Local Government Association – LGA*), тело слично Сталној конференцији градова и општина. *LGA* представља 414 јавних власти Енглеске и Велса, а кроз облик деволуције власти, савети и *Local Partnerships* раде у правцу стварања веће конкурентности привреде Уједињеног Краљевства. Најзанимљивији облик интеграција представља тридесет и девет Локалних економских партнерстава (*Local Economic Partnerships – LEPs*), установљених 2010. године од стране централне власти, пошто су престали да постоје осам регионалних агенција и Лондонска развојна агенција. Ова локална економска партнерства су преузела надлежности, средства и део запослених, и на тај начин је регионални ниво замењен локалним.<sup>21</sup> Ова партнерства нису једнообразна, разликују се међусобно у погледу форме, улоге локалне власти, али је кључна тачка велика улога Удружења локалних власти. Иако је систем локалне самоуправе другачији, овај пример указује на неискоришћени капацитет удружења локалних самоуправа, које у Србији има дугу традицију, нарочито у времену самоуправног социјализма. Да се Стална конференција градова и општина (СКГО) креће у овом правцу, барем самоиницијативно, показује и чињеница да настоји да континуирано образује запослене у локалној самоуправи о инструментима локалног економског развоја и објављује базу потенцијалних пројеката ЈПП у области инфраструктуре комуналних делатности”.<sup>22</sup> У овом смислу, значајно је указати на Међународну организацију за управљање градовима и окрузима (*International City/County Management Association – ICMA*) која је развила свеобухватан програм под називом *Community-*

21 Andy Pike, John Tomaney, Mike Coombes, Anja McCarthy, „Governing uneven development: the politics of local and regional development in England”, *Regional Development Agencies: The Next Generation?* (eds. Nicola Bellini, Mike Danson and Henrik Halkier), Routledge, Abingdon, 2012, 102–120.

22 Доступно на адреси: <http://slap.skgo.org>, 15.5.2016.

*Based Economic Development* у циљу развоја потенцијала локалне самоуправе у реализацији ЈПП.<sup>23</sup>

## **2. Национални савет за конкурентност и национални савети за (регионални) развој**

Концепт конкурентности, као скуп институција, јавних политика и фактора који утичу на ниво продуктивности једне земље, је релативно нова парадигма економског развоја. Најчешће се одређује на националном нивоу, али је могуће да се одређује и на нивоу региона и градова. Један од битних елемената конкурентности је инфраструктура, јер инвестиције у инфраструктуру повећавају конкурентност привреде као стимулативни оквир за привређивање. Програми за подизање конкурентности и јачање регионалног развоја у упоредним системима имају много заједничких карактеристика. Један од кључних докумената у развојној политици, нарочито земаља кандидата за чланству у ЕУ су и национални програми економских реформи.<sup>24</sup>

Стратегије, програми конкурентности и систем институционалне подршке разликују се од земље до земље, али имају неке заједничке карактеристике. Тела која постављају циљеве стратегија и програма акционих планова састављена су од представника политичке власти, односно министарстава и државних организација и лидера из приватног сектора, чија улога лежи у томе да представницима власти укажу на препреке развоју конкурентности и (локалног) економског развоја. У многим земљама западног Балкана савети за конкурентност настали су, углавном, као резултат пројеката страних донатора, а пројектно финансирање често је било разлог престанка њиховог оперативног деловања. Један од ретких који функционише је хрватско Национално вијеће за конкурентност, основано 2002. године, на иницијативу пословног сектора и удружења послодаваца, одлуком Владе Републике Хрватске. Ово веће подстиче конкурентност и поставља основе развојне политике. Са друге стране, хрватска Агенција за инвестиције и конкурентност је владино тело чији је основни задатак да се домаћим и страним улагачима пружи помоћ у

23 Доступно на адреси: <https://www.icma.org>, 15.5.2016.

24 Влада Републике Србије, Министарство финансија, *Национални програм економских реформи за период 2015-2017 године*, Београд, март 2015. Планирање регионалног развоја у Србији засновано је на одредбама Закона о регионалном развоју и Уредби о структури, методологији израде, начину усклађивања развојних докумената, начину спровођења јавне расправе, као и начину и роковима излагања на јавни увид развојних докумената регионалног развоја, *Службени гласник РС*, бр. 15/2011.

спровођењу инвестиционих пројеката и предложе мере унапређења пословног окружења. Док је хрватско Вијеће активно, застарела интернет презентација Националног савета за конкурентност Републике Србије показује да ово тело основано одлуком Владе Србије из 2008. године, с циљем праћења и предлагања годишњег програма унапређења конкурентности привреде Републике Србије, практично не постоји.<sup>25</sup> Слично тело постоји и у Македонији као Национални савет за предузетништво, док у Црној Гори постоји Савјет за подстицање конкурентности на микро-нивоу и владин Савет за приватизацију и капиталне пројекте.

У циљу подршке реформама и подстицању страних и домаћих улагања у региону, Инвестициони комитет за југоисточну Европу (*South East Europe Investment Committee – SEEIC*) основан је 2007. године, првобитно под окриљем афилијације организације *OECD – Investment Compact for South East Europe*.<sup>26</sup> Под његовим окриљем, Регионални савет за сарадњу (*Regional Cooperation Council – RCC*) оформљен је 2008. године, као следбеник Пакта за стабилност југоисточне Европе. Један од основних циљева овог тела је осмишљавање и координација регионалних развојних пројеката, а међу активностима се уочавају и оне које су усмерене на јачање конкурентности и инвестиција, као и техничка подршка у изradi програма економских реформи.

Ступањем на снагу Закона о улагањима престале су да важе одредбе Закона о регионалном развоју којима је основан и којима су дефинисане надлежности Националног савета за регионални развој, тела чији је председник био министар надлежан за послове регионалног развоја, где је Влада вршила права основача и именовала 28 чланова Националног савета у складу са овим Законом. Законом о улагањима формиран је Савет за економски развој, који чине министри надлежни за послове привреде, финансија, послове рада и запошљавања, Привредне коморе Србије и директор Развојне агенције Србије. Ово тело прати стање у области улагања и „јавно промовише циљеве привредног развоја” (чл. 26).

Закон о улагањима није ставио ван снаге одредбе о регионалним развојним саветима, које оснива Влада за сваки регион и кога чине представници јединица локалних самоуправа које чине регион, као и представници градских општина (за Регион Војводине и представник АПВ),

25 Одлука о образовању Националног савета за конкурентност Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 12/08.

26 Доступно на адреси: <http://www.seeic.rcc.int/>, 15.5.2016.

представници јавног и цивилног сектора, као и других институција и организација са територије тих јединица локалне самоуправе, као и представник Владе. Већина чланова регионалног развојног савета именује се од представника јединица локалних самоуправа, односно од представника градских општина, које чине регион за који се оснива регионални развојни савет, а које предлажу општинска односно градска већа. Један од основних задатака је давање мишљења на регионалну стратегију и предлога осталих развојних докумената на регионалном нивоу.

Ван контекста институција подстицања економског развоја и конкурентности установљених законима, важно је указати на значај Националне алијансе за локални економски развој (*NALED*), која представља удружење привредних друштава, општина и организација цивилног друштва, за које се може рећи да представља једну од најутицајнијих јавно-приватних асоцијација, која постоји пуних десет година. Иако је примарно усмерено ка увођењу стандарда бољег пословног окружења ради подстицања економског развоја, побољшање пословне климе и праћење регулаторне реформе, у оквиру програмског циља јачања капацитета општина за локални економски развој у оквиру ове асоцијације пружа се и подршка примени јавно-приватних партнерстава и сарадњи локалних самоуправа са инвеститорима.<sup>27</sup>

### **3. Ново тело за управљање јавним улагањима у објекте јавне намене**

Влада Републике Србије усвојила је у новембру 2015. године Уредбу за оснивање Канцеларије за управљање јавним улагањима, која је основана као служба Владе. Према члану 3 ове штуре Уредбе, Канцеларија обавља стручне, административне и оперативне послове за потребе Владе, који се односе на координацију реализације пројеката обнове и унапређења објекта јавне намене у надлежности Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе у смислу прикупљања података о постојећим и планираним пројектима и потребама обнове јавних објеката, процене потреба и оправданости предложених пројеката, утврђивање приоритета, координацију поступака јавних набавки, извршења уговорних обавеза и плаћања као и друге послове одређене законом или актом Владе. Канцеларија врши и стручну оцену реализације пројеката и у смислу прикупљања пода-

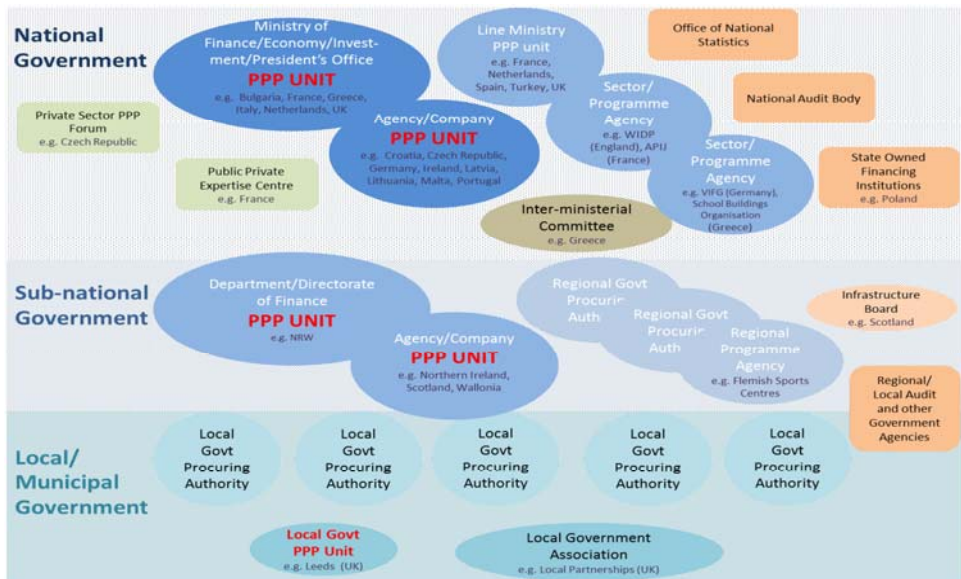
---

<sup>27</sup> Један од резултата рада Алијансе је пројекат „Јавно-приватно партнерство као развојни потенцијал”, финансиран од стране *USAID* пројекта одрживог локалног развоја, који је спроведен у сарадњи са Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, који је допринео као техничка помоћ у изради акционих планова за идеје јавно-приватног партнерства у аранжманима са приватним партнерима.

така о постојећим и планираним пројектима и потребама обнове јавних објеката, процене потреба и оправданости предложених пројеката, утврђивање приоритета. Кључно питање је шта представља „објекат јавне намене” и да ли се овде предвиђа искључиво финансирање улагањима од стране јавног партнера, без могућности приватног финансирања. Ако је одговор позитиван, реч је о пандану централној јединици за ЈПП, али само у случајевима када се директно не користе приватни извори финансирања.

#### 4. Централно државно тело за јавно-приватна партнерства

Примери успешних пројеката јавно-приватних партнерстава у свету показују да већи број успешно спроведених пројеката имају земље у којима је развијена институционална инфраструктура за подршку и надзор над пројектима, установљена на централном нивоу, што је нарочито важно за прву фазу имплементације пројеката. Добра институционална структура подразумева централно тело повезано са министарством финансија (нарочито у случајевима великих инвестиција), и постојање јасно дефинисаних улога и одговорности органа јавне управе, као и транспарентан процес одлучивања у свим фазама реализације јавно-приватних партнерстава.



Извор: European Investment bank – EPEC, *Establishing and Reforming PPP Units. Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt*, 2014.<sup>28</sup>

28 Студија је доступна на адреси: [http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec\\_establishing\\_and\\_reforming\\_ppp\\_units\\_en.pdf](http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_establishing_and_reforming_ppp_units_en.pdf), 15.5.2016.

Комисија или централно тело за јавно-приватно партнерство другачијег назива постоји на централном нивоу унитарне државе или нивоу федералних јединица, или јединица територијалне аутономије. У највећем броју земаља не постоје оваква тела на локалном нивоу, али постоје бројни облици посредничких институција које пружају помоћ или обуку у управљању пројектима. Функционалност ових тела зависи од неколико фактора, али се најважнијим чине политичка подршка, стручност запослених, као и добро развијени координациони механизми.<sup>29</sup> У већини земаља централна тела за јавно-приватна партнерства формирани су при министарствима финансија, евентуално министарствима надлежним за привреду, или су посебне организације, али у сваком случају постоји сарадња са министарством надлежним за финансије. У земљама западног Балкана прописима о јавно-приватном партнерству и концесијама основане су овакви органи, релативно мали, са у просеку 15 запослених. У Албанији, Хрватској и Македонији ова тела имају стално запослене стручњаке, док у Србији, Босни и Херцеговини и Црној Гори ова тела су више комисијског типа и састају се *ad hoc*, уз евентуално неколико запослених у секретаријату, који не обавља стручне већ углавном техничке послове.

Централна тела за јавно-приватна партнерства значајна су због потребе раздвајања формулисања политике инвестирања и спровођења конкретних пројеката. Према студији Организације за економску сарадњу и развој, постоје четири основне функције које овакво тело може да обавља: формулација политике, техничка подршка, промоција јавно-приватног партнерства и изградња капацитета.<sup>30</sup> Већина оваквих органа пружа техничку подршку и даје општа упутства у својству консултаната, али им може бити дата и улога у доношењу одлука и то у фази писања тендера, односно у припреми предлога, обраде тендера и у фази реализације, односно закључивања уговора. Најчешће је реч о мишљењу у поступку одобравања предлога пројекта јавно-приватног партнерства без елемената концесије или у поступку предлагања концесионог акта, а мишљење се даје надлежним органима на одобрење. Упоредне студије показују да највећи број ових тела нема овлашћење непосредно да одобр-

---

29 Koen Verhoest *et al.*, „Policy commitment, legal and regulatory framework and institutional support for PPP in international comparison: Indexing countries' readiness for taking up PPP”, University of Salzburg, *Working Papers in Economics and Finance*, No. 3/2014.

30 OECD, *Dedicated public-private partnership units*, Paris, 2010.



ава пројекте (*green-light*), али имају важну улогу у давању мишљења и пружању техничке помоћи.

Међу многим примерима институционалног устројства, с обзиром на слично наслеђе и замах овог облика инструмената локалног економског развоја, корисно би било указати поново на Хрватску. Законом о јавно-приватним партнерствима створена је Агенција за јавно-приватна партнерства, која је изменама институционалне структуре постала оранизациона јединица поменуте Агенције за инвестиције и конкурентност. Агенција је, дакле, централно национално тело и центар знања задужена за оцену, одобравање и праћење спровођења пројеката ЈПП, вођење регистра уговора и примену најбоље међународне праксе. Кључну улогу у *припреми* пројеката има Центар за праћење пословања енергетског сектора и инвестиција, основан 2012. године, унутар кога је сектор за ЈПП задужен за идентификацију, израду и спровођење пројеката по уговорном облику ЈПП. Ово тело *комуницира са јединицама локалне и регионалне самоуправе*, и у *сарадњи са њима израђује комплетну документацију* за одабир партнера у јавном надметању. Важну улогу имају Министарство gospodarства у оквиру чијег ресора је вођење политике јавно-приватног партнерства и Министарство финансија, у оквиру чије надлежности је вођење политике концесија, односно као тело које даје сагласност на пројекте ЈПП у вези са њиховом усклађеношћу са буџетским пројекцијама, плановима и финансијским ризицима, као и о финансијској и фискалној одрживости предлога пројекта. У том смислу Агенција и Министарство финансија чине функционалну целину, а процес одобравања пројектних предлога укључује и надлежна тела локалне и регионалне самоуправе, у оквиру чијих надлежности су усвојени развојни планови и стратегије. Као део система јавних набавки, значајну улогу има и Државна комисија за контролу поступака јавне набавке и Управни суд као другостепени орган надлежан за решавање у истим поступцима.

Према члану 65 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, деветочлана Комисија за јавно-приватно партнерство, коју образује Влада на предлог председника Владе, министарства надлежног за послове економије и регионалног развоја, финансија, инфраструктуре, рударства, комуналних делатности, заштите животне средине, АП Војводине и града Београда. Представник министарства надлежног за привреду и регионални развој је уједно и председник Комисије, а представник министарства надлежног за финансије је заменик председника Комисије. Ова комисија даје мишљење на предлог пројекта јавно-приватног пар-

тнерства, односно предлог концесионог акта ако су испуњени законом прописани услови, а у два случаја узимајући у обзир и претходно прибављено мишљење министарства надлежног за послове финансија. Предлог пројекта односно предлог концесионог акта, ради мишљења, доставља се министарству надлежном за послове финансија, након пријема предлога од стране надлежног јавног тела. У случају да постоје елементи концесије, образује се стручни тим јавног тела који пружа стручну помоћ јавном телу у припреми анализа и студија, услова конкурсне документације, правила и услова, као и критеријума за избор понуде, прегледање понуда, утврђивање предлога одлуке и слично. Надлежности комисије, наведене у чл. 68 Закона поред поменутог давања мишљења обухватају помоћ у припреми предлога за ЈПП, информисање и консултовање, израду методолошког материјала и др. Без обзира на представљеност појединих министарстава у самом саставу Комисије, препорука не само за нашу Комисију, већ и за слична тела у Македонији, Црној Гори и Босни и Херцеговини је да се поред постојања централног тела на нивоу или повезаног са министарствима економије или финансија, формира међуминистарско координационо тело, по угледу на Грчку. Ово тело у Грчкој се показало као добар начин за интеграцију политике јавно-приватних партнерстава у опште политике владе.

#### IV Закључак

Једно од стратешких питања реформе јавне управе је и стварање институционалне структуре која би подстицајно деловала на економске активности и привредни развој. Резултати остварене транзиције показују да ни после две и по деценије транзиционог лутања, још увек нема јасног опредељења за избор и изградњу институција, које су у области управљања инвестицијама у јавном сектору привреде и раније биле дифузне, а сада дифузне и конфузне. Доминирајући неолиберални концепт пратили су различити покушаји и пројекти реформе, али стварност ове реформе старе преко две деценије демантује: девастирана индустрија, растућа незапосленост, растући спољњи и јавни дуг. Овај ниво конфузије такав је да се рационални грађанин може запитати да ли је ово резултат случајног или планираног хаоса. Будући да приватизација јавно-комуналних предузећа није била популарна опција, за очекивати је да ће већи број ових делатности у будућности бити у неком од режима дугорочне сарадње јавног и приватног сектора. Закључивање јавних уговора подразумева довољно развијене капацитете органа јавне власти да процене ризике, али и да поседују механизме регулације као одговор на чињеницу да су јавно-

приватна партнерства и многи облици уговора о дугорочној сарадњи заправо релациони уговори, те се инструментима регулације може утицати на извршење релационих уговора. У процесу спровођења локалних стратегија економског развоја показује се да стратегије и акциони планови сами по себи не гарантују постојање добрих извора финансирања, већ да је неопходно знање о овим новим облицима сарадње у јавном сектору привреде, и институционална подршка у процени ризика и избору пројеката.

Неопходно је развити један функционални систем подршке локалним органима власти, јачањем капацитета и улоге Комисије за јавно-приватно партнерство и стварањем неког институционалног механизма функције стручне помоћи како би се приближила локалном нивоу. Читава „шума” тела надлежних за конкурентност и локални економски развој, акционих планова, националних, регионалних и локалних стратегија, а без видљивих резултата у домену јачања сарадње јавног и приватног сектора и изналажења нових инструмената локалног економског развоја говори о томе да проблем јесте макроекономско окружење, али да упркос томе применом правила „*keep it simple*” фокус мора бити стављен на развој једноставног, функционалног система стручне и оперативне подршке како локалним органима власти, тако и самој Комисији за јавно-приватна партнерства.

**Tatjana JOVANIĆ, Mag., LL.M., PhD**

**Associate Professor at the Faculty of Law, University of Belgrade**

## **THE IMPORTANCE OF INSTITUTIONS FOR THE DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE COOPERATION AND LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT**

### **Summary**

*The aim of this paper is to highlight the fact that one of the crucial reasons for the weak state of public-private cooperation, particularly in the form of public-private partnerships, and thus the local economic development, is institutional confusion in the system of public administration and the network of institutions responsible for local economic development and promotion of comp-*

*etitiveness. While strategic planning exists at local and regional level, it is noticeable that there are underdeveloped regulatory powers of municipalities and cities, while on the other hand, in the forest of local actors which mission is to promote economic development, those who should provide technical and operational support to the selection and implementation of projects are missing. The author attempts to present the shortcomings of the institutional structure for cooperation between the public and private sectors in the choice of financing instruments for local economic development, in particular public-private partnerships, as well as to point out some useful comparative examples of good practices in order to improve the existing institutional framework.*

**Key words:** *local economic development, competitiveness, institutions, public-private partnerships.*